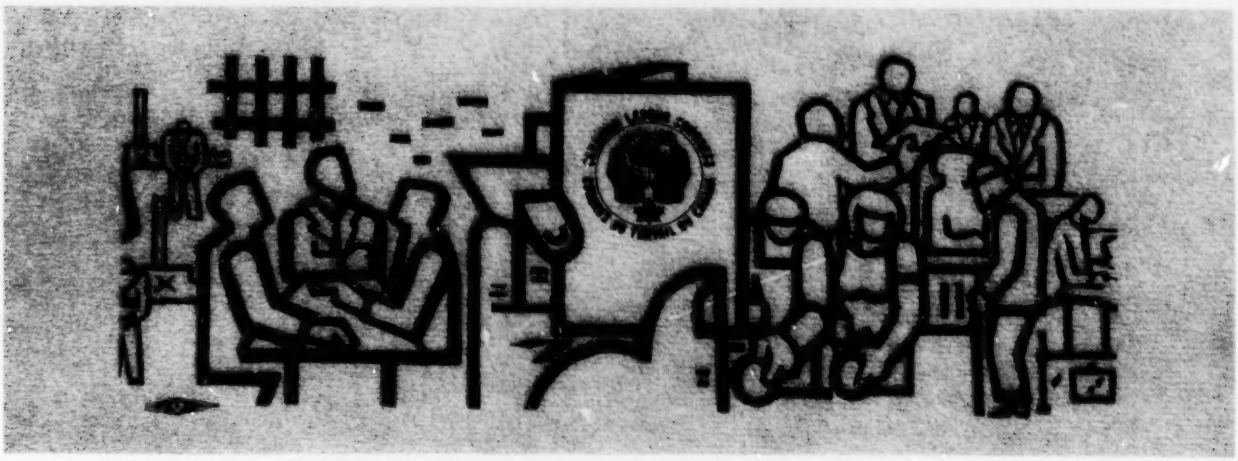
SUBMISSION
by the
Canadian Labour Congress
to the
Legislative Committee
on Bill C-144
September 6, 1988

A BILL TO ESTABLISH "THE CANADA CHILD CARE ACT"



89-01204/

The Canadian Labour Congress welcomes the opportunity to appear before this Committee.

As members of this Committee are well aware, child care services have become a major issue in this country over the past number of years.

In just the past five years, we have had four major federal studies hearing submissions and making recommendations to the federal government on this issue: The Royal Commission on Equality in Employment; the Parliamentary Committee on Equality Rights; the Federal Task Force on Child Care; and, the Parliamentary Committee on Child Care. Day care advocates, women's organizations, churches, community groups, labour unions, and individual parents have all spent countless hours outlining the crisis in child care services and the need for the federal government to take a leadership role.

This government's response to the child care crisis has been a major disappointment to us. Like many other groups, the Canadian Labour Congress hoped and expected that the Canadian government would lead the way in creating a system of child care services in Canada that would provide universal accessibility to high quality, non-profit child care services capable of meeting the varying needs of Canadian families.

Neither the overall National Childcare Strategy announced by the government last December nor Bill C-144 make a constructive contribution to the establishment of the child care system we envisaged. To make matters even worse, Bill C-144 is being passed with such haste that most organizations have not had the time necessary to fully examine this proposed legislation.

We believe that if the federal government had taken the time to consult with the major organizations that have been proposing new federal cost sharing legislation for child care services, Bill C-144 would be constructed in a manner that is far different than what appears before this Committee today. It is our intention in this submission, to set out the kinds of provisions that we believe must be the part of legislation establishing a federal-provincial cost-sharing arrangement for the provision of child care services.

WHERE SHOULD WE BE GOING

Child care support should, we believe, be a basic public service available to all parents, a right of children, and a benefit to the future of our society. Therefore, we have proposed and continue to propose that:

° universal access to government funded, non-profit, high quality child care services be recognized as an

essential social right of all families wishing to use the services;

- the system be comprehensive; (i.e., the system must include full-day care, part-time programs, lunch time and before and after school services, and it must respond to the requirements of children with special needs and children whose parents are shift workers.)

- child care workers must receive wages, salaries and benefits that reflect their responsibilities, training and right to a decent standard of living;

- the services provided must reflect the requirements of urban and rural residents and must be sensitive to the linguistic and cultural differences within the country;

- parent, community and employee participation must be essential components of guaranteeing quality child care services;

- public community-based group child care centres should be the hub around which satellite child resource programs can be integrated; these satellite programs would include: supervised private home care, work-place day care, care

for children of shift workers, and emergency care for families in crisis.

If we do not set out the framework that enables us to reach these targets, children will continue to be without access to quality child care spaces, parents will continue to be unable to afford the high cost of licensed spaces, and society as a whole will continue to suffer.

THE NATIONAL CHILD CARE STRATEGY

In our submission to the Parliamentary Task Force on Child Care in June of 1986, we called for decisive and enlightened government action that would achieve the goals set out in the previous section of this submission. In addition, we also called for government action with respect to paid parental leave and paid time for workers with family responsibilities.

We believe that the National Child Care Strategy does not establish a framework that will permit the achievement of these goals. We fail to understand how this government can claim that the National Child Care Strategy, including Bill C-144, will even achieve this government's promises, commitments, and stated objectives in the area of non-parental child care.

Although we clearly understand that this Legislative Committee is confined to looking at Bill C-144, we firmly believe that this portion of the strategy cannot be looked at in isolation of the entire package. Including the additional $1 billion that has been allocated to the cost-sharing program since last December, almost half of what might be called "new money" is being spent by way of tax measures.

Tax assistance will not create new licensed child care spaces. As stated by the Minister of Health and Welfare in introducing Bill C-144, the vast majority of this tax assistance takes the form of a supplement to the Child Tax Credit. As members of this Committee know, the Child Tax Credit has no relationship whatsoever to the non-parental care of children. Can Canadian families be expected to believe that this measure was put forward by a government firmly committed to assisting parents with the cost of child rearing when it is this same government that launched a general attack on child related benefits? It is this government that brought us: the partial de-indexing of family allowance benefits; the partial de-indexing of the Child Tax Credit; and, the rollback of the child exemption under the personal income tax, which has been converted to a credit of only $65.00 per child and which is only partially indexed to the cost of living.

In addition, this government has consistently stated that it is firmly committed to providing parents with choices. A National Child Care Strategy that fails to respond to the demands for paid parental leave and paid time off for workers with family responsibilities demonstrates quite clearly this government's lack of commitment to follow through on its own statements.

THE COST SHARING PROGRAM - BILL C-144

We recognize that the federal government must play a leadership role in creating the type of child care services we wish to see in Canada. Federal government action must include the provision of federal financial support for child care services through the establishment of a cost-sharing arrangement with the provinces. However, the cost-sharing arrangements that are included in Bill C-144 will not move us in the direction we have outlined. It is, in fact, doubtful that the provisions of Bill C-144 will move us towards the goals the government itself has repeatedly said it wishes to address - namely, ..."improved availability, affordability, quality and accessibility."

In the remainder of this section of our submission, we will identify ways in which Bill C-144 could be structured to meet our objectives.

A. Objectives

Bill C-144 does not set out national objectives or principles. Although the preamble to the Bill recognizes "...the need to improve availability, affordability, quality and accessibility of child care services...", these goals are not present in the body of the proposed legislation. Without such a provision in the body of the Bill itself, there is no requirement for the provinces to ensure that federal contributions are used to meet national objectives. In addition, there is no requirement for the federal government to undertake a review of the degree to which national objectives are being met. We believe that it is essential for the body of this legislation to set out national objectives and to clearly define ways in which both levels of government and Canadians can determine if we are moving toward achievement of these objectives. Finally we believe that "the need to improve availability, affordability, quality and accessibility" is not an adequate statement of objectives to be achieved through federal financial support.

Therefore, we strongly urge that Bill C-144 be amended to include:

(i) a statement of national objectives to be achieved through federal contributions to the provincial and municipal costs of providing non-parental child care. This statement should be incorp-

orated in the body of the Bill and should include universal access to non-profit, comprehensive, high quality child care for all Canadian families wishing to use it

(ii) a provision governing the agreements with the Provinces that commits them to meeting the objectives of the legislation;

(iii) a provision that would require the Minister of Health and Welfare to undertake a regular review of the degree to which the objectives of the Act are being met. These reviews should be undertaken at least once every five years and the first review be initiated no later than March 31, 1993, and completed not later than March 31, 1994. The Minister should be required to report the findings of these reviews to Parliament and the reviews should serve as a basis for further revisions to the Canada Child Care Act to ensure that national objectives are being met.

B. Creation of New Child Care Spaces

The preamble in Bill C-144 states that the Government is desirous of increasing the number of child care spaces throughout Canada by two hundred thousand over the seven year period

ending March 31, 1995.

This goal is grossly inadequate. With no change in existing federal support for child care, the number of licensed child care spaces in Canada can be expected to grow by an additional 300,000 spaces by 1995. Moreover, to provide approximately one half of the current estimated need, 700,000 new child care spaces would have to be created. While there may be some legitimate dispute about the methods used to estimate required numbers of child care spaces, there can be no denying that an objective of 200,000 spaces over seven years is a pathetic response to an enormous problem.

In addition to suggesting this ridiculously low target, there are features of the proposed legislation itself that will seriously limit its contribution to providing an adequate supply of licensed child care spaces in Canada. These include:

- the complete elimination of federal government cost sharing of capital costs after 1995;

- the promise to index the amount of federal contributions to each province in 1994-95 to increases in the cost of living thereafter, excludes capital contributions in that year from the amount to be indexed;

- the agreements between the federal government and the provinces will only ask the provinces to endeavour to achieve the increase in the number of spaces set out for each of the years of the agreement;

- all provincial expenditures toward capital costs will only be cost shared by the federal government to the extent that they do not exceed the maximum annual federal contribution set out in the agreement between the federal government and the provinces;

- the maximum federal contribution toward the provincial and municipal expenditures on capital costs will only be available provided that sufficient funds are allocated as part of the annual appropriations by Parliament.

In order for the federal government to make a serious and long term commitment to the availability of licensed child care spaces, its cost-sharing arrangements with the provinces should include:

(i) provision for the continuation beyond 1995, of the capital cost sharing that is proposed for the 1988 to 1995 period, unless the Act is amended based on a Ministerial review that clearly demonstrates that

either an adequate number of licensed child care spaces exists in Canada or that an enriched cost-sharing arrangement is required;

(ii) a provision governing the agreements with the provinces that would commit the provinces to achieving the number of new spaces set out in the agreements;

(iii) the deletion of all references to maximum annual federal contributions and the annual federal appropriations by Parliament under Section 7.1.

Even if the changes proposed immediately above were included as part of the proposed legislation on cost sharing, we are uncertain if sufficient progress would be achieved in creating an adequate supply of child care spaces. It may well be necessary to consider adding two further provisions governing capital cost sharing in the years ahead. The first is a provision governing agreements with the provinces that would establish a minimum level of provincial support for the capital costs incurred by agencies that would have to be provided before federal cost sharing would be available. The second is an enriched cost sharing formula for both capital and operating expenses incurred in providing spaces and care for infants and children with special needs. The possible need for these

provisions should be assessed in the context of the five-year reviews proposed above.

C. Affordability

Universal access to licensed child care spaces is not only limited by the lack of spaces, but is also limited by the ability of parents to pay required user fees. We believe that an ultimate objective of federal financial support for child care services must be the elimination of user fees. Just as we have accepted that it is the responsibility of society to ensure that every child has a right to an education and therefore that the costs must be provided by public dollars, we must accept that our society has a responsibility to pay the cost of non-parental child care services. However, we acknowledge that we are not likely to accomplish the total elimination of user fees in the immediate future. Therefore, we believe it is essential for the federal government to continue to partially address the issue of affordability by retaining its support for child care services for low income Canadians through the Canada Assistance Plan.

One of the greatest weaknesses of Bill C-144 is that it offers no clear guidance on how to reconcile the lowering of user fees for all parents with the need to ensure that low income

Canadians do not lose their existing support under CAP. Under Bill C-144, provinces could use all of the federal money in one of two extremely different ways:

- they could eliminate user fee subsidies for low income parents and increase direct payments to child care agencies, which might reduce user fees across the board; or

- they could increase user fee subsidies for moderate and low income parents and do nothing to decrease user fees across the board.

We do not believe that federal financial support for child care services should be so lacking in guidance on how to handle these alternate uses of federal money.

In order to ensure that progress is made in reducing user fees for everyone while at the same time protecting low income Canadians from the direct cost of child care services, we recommend:

(i) that the federal financial support under the Canada Child Care Act be restricted to sharing in the capital costs and the cost of direct payments to child care agencies;

(ii) that the current federal support for the provincial and municipal costs of reimbursing user fees for low income parents under the Canada Assistance Plan be retained until user fees are eliminated;

(iii) that the Bill provide that the agreements with the provinces include a specific commitment that by 1995, the level of provincial/municipal financial support to child care agencies will ensure that no parent is charged a user fee that amounts to more than fifty percent of the cost of providing care and that subsequent agreements would include a specific commitment that user fees would be eliminated.

Under the provisions of Bill C-144, federal financial support to each province after 1995 is only guaranteed to equal the federal contribution in 1994-95 (minus contribution to capital costs) indexed to the cost of living. Therefore any initiative by the provinces that will increase their expenditures on child care services in real terms does not have a guarantee of financial support by the federal government after 1995.

In order that such expenditures can be financially supported by the federal government, we recommend that:

(i) the provisions governing federal/provincial cost sharing between 1988 and 1995 remain in effect after 1995 unless the Act is amended based on the Ministerial review proposed earlier, which indicates that enhanced cost sharing is required.

Further to this, provincial/municipal expenditures on the provision of child care services will only be supported by the federal government to the extent that they are within the federal maximum annual contributions set out in the agreements. Such maximum annual contributions are only payable to the extent they are included in the annual appropriations to Parliament.

As we previously recommended with respect to capital costs, we again stress the need for the deletion of all references to maximum annual federal contributions from Bill C-144, and as well, the deletion of the reference to annual appropriations by Parliament under Section 7.1 of the Bill.

In addition, to assist with the even development of child care services in Canada, it is essential to ensure that all provinces have the financial ability to take advantage of federal financial support. We recognize that Bill C-144 makes an attempt to address this issue, but in our view the provisions are inadequate.

Therefore, we recommend to this Committee that Section 5 (1) (c) be changed in the following ways:

(i) that national average standard be used rather than seventy percent of the national average standard;

(ii) the amount of the "top up" be based on a measure of the provincial ability to pay, rather than the amount of federal expenditures on child care in each province as determined by the cost-sharing formula.

D. Quality

Although Bill C-144 does restrict federal financial support for capital costs incurred by the provinces and municipalities in respect to not-for-profit agencies, it does permit federal funding to be used to reimburse the provinces for expenditures on child care services in both not-for-profit and for-profit agencies.

It is recognized that good childcare is a labour intensive service with limited, if any, opportunities for true productivity gains. Profits can only be made by charging exhorbitant fees or at the expense of critically important prerequisites for the provision of high-quality child care. These prerequisites

include: limiting group size,low child/staff ratios, decent wages and working conditions, highly trained caregivers, good nutrition and high standards of health and safety.

The history of medicare and public education in Canada demonstrate that mixing profit-making with providing essential human services is not the way to proceed. Many studies have shown that on average the not-for-profit child care agencies deliver higher quality care. We firmly believe that not-for-profit child care services must be an objective of Bill C-144 and therefore we recommend:

(i) that the provision of the Bill that governs federal financial support be changed to restrict reimbursement to provincial and municipal costs incurred in the provision of non-parental child care in not-for-profit child care agencies.

As we indicated earlier, we believe that the setting and enforcement of standards is essential to providing quality child care. The Minister of Health and Welfare has indicated that the agreements will set out the areas in which the provinces will be expected to set and enforce standards. We believe that such areas should be expanded and stated in the legislation and would ask the Committee to amend the section of the Bill governing agreements by:

(i) requiring the provinces to implement, monitor and enforce standards governing child-staff ratios, group sizes, staff qualifications, program content, nutrition, physical space, staff training, as well as health and safety standards.

E. Public Accountability

In order to enhance public accountability for what is accomplished through Bill C-144, we recommend the following additions to Bill C-144:

(i) that an appendix to each agreement set out the targets and timetables of the province with respect to the reduction of user fees and their policy with respect to child care staff salaries;

(ii) that all provincial agreements and appendices to them be published in the Canada Gazette and be made available by the Minister of Health and Welfare upon request;

(iii) that the regular Ministerial reviews proposed in the earlier section of this submission be carried out in a manner that will encourage and support public input.

SUMMARY

In closing, we wish to stress our belief that if the government is committed to providing the quality child care services Canadian children deserve, the equality that women deserve, the universal access that both parents and children deserve, and the decent wages, benefits, and working conditions that child care workers deserve, this cost sharing legislation must take us on the road to universal access to comprehensive, quality, not-for-profit child care services.

To this end, we wish to summarize the fundamental changes that are required as part of legislation setting out a cost sharing arrangement between the federal government and the provinces:

1. The Bill must include a statement of the objectives to be achieved through federal contributions to the provincial and municipal costs of providing non-parental child care. (i.e., universal access to non-profit, comprehensive, high quality child care for all Canadian families who wish to use it.)

2. The provisions of the Bill that govern the agreements with the provinces must include provisions that would:

- commit the provinces to meeting the national objectives of the Bill;
- commit the provinces to achieving the number of new spaces set out in the agreements;
- include a specific commitment that by 1995, the level of provincial/municipal financial support to child care agencies will ensure that no parent is charged a user fee that amounts to more than fifty per cent of the cost of providing care and that subsequent agreements would include a specific commitment that user fees would be eliminated;
- require the provinces to implement, monitor and enforce standards governing child-staff ratios, group sizes, staff qualifications, program content, nutrition, physical space, staff training, as well as health and safety standards;
- require the provinces to set out the targets and timetables with respect to the reduction of user fees and their policy with respect to child care staff salaries;
- that all provincial agreements and appendices to them be published in the Canada Gazette and be made available by the Minister of Health and Welfare upon request.

3. The Bill must include a provision that would require the Minister of Health and Welfare to undertake a regular review of the degree to which the objectives of the Act are being met at least once every five years. This provision should require that the first review be initiated no later than March 31, 1993, and completed not later than March 31, 1994. The Minister should be required to report the findings of these reviews to Parliament and such reviews will serve as a basis for further revisions to the Canada Child Care Act to ensure that national objectives are being met.

4. That the regular Ministerial reviews proposed above be carried out in such a manner as will encourage and support public input.

5. Provisions of the Bill that govern the federal financial support for provincial and municipal child care costs must be changed in the following ways:

- the federal/provincial cost sharing between 1988 and 1995 remain in effect after 1995 unless the Act is amended based on a ministerial review that clearly demonstrates that either we have achieved the number of licensed child care spaces required in Canada, or that an enhanced cost sharing arrangement is required;

- all references to maximum annual federal contributions be deleted from the Bill, as well as the reference to annual appropriations by Parliament under Section 7.1;
- that the federal financial support under the Canada Child Care Act be restricted to sharing in the capital costs and the cost of direct payments to child care agencies;
- that the current federal support for the provincial and municipal costs of reimbursing user fees for low income parents under the Canada Assistance Plan be retained until user fees are eliminated;
- that the "top-ups" to federal contributions to provinces with low per capita federal contributions based on provincial and municipal expenditures that are now provided for in Section 5 (1) (c), be changed in two ways:
  (1) the national average standard will be used rather than seventy per cent of the national average standard; and
  (2) the amount of "top-up" to be based on a measure of the provincial ability to pay.
- that federal financial support be restricted to provincial and municipal costs incurred in the provisions of non-parental child care in "not-for-profit" child care agencies.

Respectfully submitted on behalf of the

CANADIAN LABOUR CONGRESS

Shirley G.E. Carr, President

Richard Mercier, Secretary-Treasurer

Dick Martin, Executive Vice-President

Nancy Riche, Executive Vice-President

opeiu 225

MÉMOIRE

du Congrès du travail du Canada

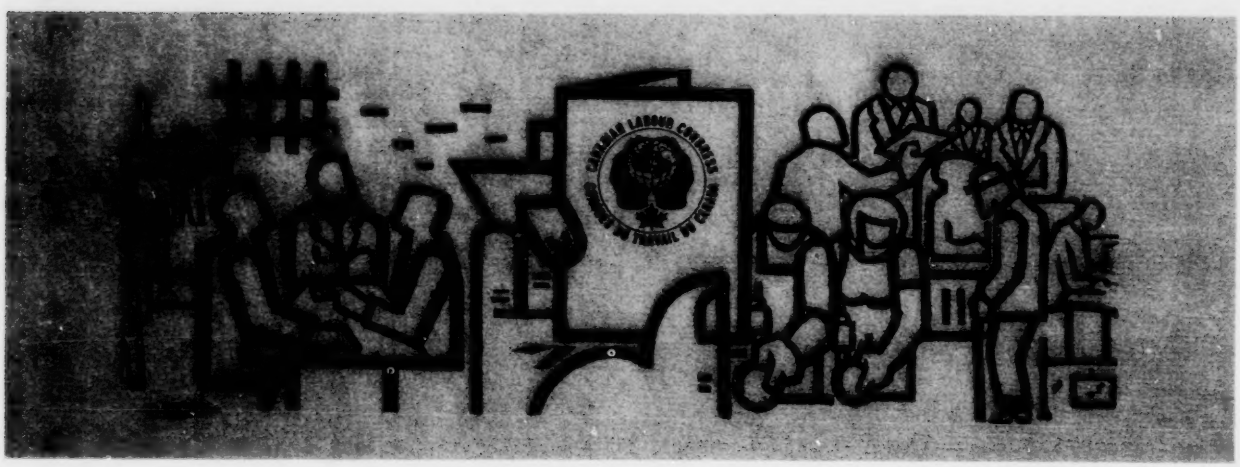
au

Comité législatif

chargé d'étudier le projet de loi C-144

Le 6 septembre 1988

UN PROJET DE LOI AFIN D'ÉTABLIR UNE
"LOI SUR LES SERVICES DE GARDE D'ENFANTS AU CANADA



C'est avec plaisir que le Congrès du Travail du Canada comparaît devant le Comité.

Comme les membres du Comité le savent fort bien, au fil des ans, les services de garde d'enfants sont devenus une question primordiale au Canada.

Au cours des cinq dernières années seulement, on a réalisé quatre grandes études fédérales dans le cadre desquelles on a recueilli des témoignages et fait des recommandations au gouvernement fédéral à cet égard: la Commission sur l'égalité en matière d'emploi; le Comité parlementaire sur les droits à l'égalité; le Groupe d'étude sur la garde des enfants; et le Comité spécial sur la garde des enfants. Des porte-parole de services de garde, d'organisations de femmes, d'Eglises, de groupes communautaires, de syndicats, de même que des parents, ont passé des heures innombrables à exposer la situation de crise des services de garde et à souligner la nécessité pour le gouvernement fédéral d'assumer un rôle de direction.

La réaction du présent gouvernement à la crise qui sévit dans le domaine des services de garde nous a grandement déçus. Comme de nombreux autres groupes, le Congrès du Travail du Canada espérait et pensait que le gouvernement canadien allait montrer la voie en établissant un système de services de garde qui garantirait l'accès universel à des services de qualité et sans but lucratif qui répondent aux différents besoins des familles canadiennes.

Or, ni la Stratégie nationale sur la garde d'enfants, annoncée par le gouvernement en décembre dernier, ni le projet de loi C-144 ne contribuent réellement à mettre en place le système de services de garde auquel nous songions. Pour aggraver les choses, on étudie le projet de loi C-144 avec une telle rapidité que la plupart des organismes intéressés n'ont pas eu le temps de l'examiner à fond.

Nous estimons que si le gouvernement fédéral avait pris le temps de consulter les grandes organisations qui ont proposé une nouvelle législation fédérale en matière de partage des coûts des services de garde, le projet de loi C-144 aurait été conçu d'une manière tout à fait différente. L'objet du présent document est d'exposer les genres de dispositions qui, à notre avis, doivent faire partie d'un texte de loi établissant une entente fédérale-provinciale de partage du coût des services de garde d'enfants.

QUE FAUT-IL VISER?

Le soutien des services de garde devrait, estimons-nous, être un service public de base accessible à tous les parents, un droit des enfants et un pas vers l'avenir de notre société. Par conséquent, nous avons proposé, et continuons de propser, que:

- l'on reconnaisse l'accès universel à des services de qualité, sans but lucratif et financés par le

gouvernement comme étant un droit social essentiel de toutes les familles qui souhaitent utiliser ces services;

- le système soit complet (c'est-à-dire qu'il offre des services de garde de jour, des programmes à temps partiel, des services de garde à l'heure de déjeuner ainsi qu'avant et après l'école, et qu'il sert les enfants qui ont des besoins particuliers et ceux/celles dont les parents travaillent par équipe);

- les travailleurs et travailleuses des services de garde touchent un salaire et bénéficient d'avantages qui tiennent compte de leurs responsabilités, de leur formation ainsi que de leur droit à un niveau de vie décent;

- les services fournis répondent aux besoins des résidents des collectivités urbaines et rurales et tiennent compte des différences linguistiques et culturelles qui existent au Canada;

- la participation des parents, de la collectivité et des employé-e-s soit une composante essentielle qui garantisse la qualité des services de garde;

- que les services de garde communautaires constituent un élément central sur lequel puissent se greffer des programmes de développement complémentaires; ceux-ci

incluraient des services supervisés de garde en milieu familial, des services de garde en milieu de travail, des services de garde pour les enfants des travailleurs et travailleuses d'équipes, ainsi que des services de garde d'urgence pour les familles en difficulté.

Si nous ne mettons pas en place un cadre qui nous permette d'atteindre ces objectifs, les enfants n'auront toujours pas de places dans des garderies de qualité, les parents ne pourront toujours pas payer les services coûteux des garderies agréés et la société tout entière continuera d'en souffrir.

LA STRATEGIE NATIONALE SUR LA GARDE DES ENFANTS

Dans le mémoire que nous avons présenté au Groupe de travail sur la garde d'enfants en juin 1986, nous demandions au gouvernement d'agir d'une manière terminante et éclairée qui permette d'atteindre les objectifs exposés dans la section précédente du présent mémoire. En outre, nous lui avons demandé de prendre des mesures en ce qui concerne les congés parentaux payés et l'octroi de congés payés pour les travailleurs et travailleuses qui ont des responsabilités familiales.

Nous estimons que la stratégie nationale sur la garde des enfants n'offre pas un cadre qui permette d'atteindre ces objectifs. Nous n'arrivons pas à comprendre comment ce gouvernement peut prétendre que la stratégie nationale sur la garde des enfants, qui comprend le projet de loi C-144,

correspond aux promesses qu'il a faites, aux engagements qu'il a pris et aux objectifs qu'il a énoncés en matière de garde d'enfants.

Tout en sachant bien que le présent comité législatif n'est chargé d'étudier que le projet de loi C-144, nous sommes persuadés que cet élément de la stratégie ne peut être examiné isolément. Compte tenu du milliard de dollars supplémentaire qu'on a affecté au programme de partage des coûts depuis décembre dernier, près de la moitié de ce qu'on peut appeler "l'argent frais" est accordé sous forme de mesures fiscales.

La formule d'allégements fiscaux ne permet pas de créer de nouvelles places dans des garderies agréées. Comme l'a déclaré le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social en présentant le projet de loi C-144, cet allégement fiscal est accordé principalement sous la forme d'un supplément au crédit d'impôt pour enfants. Comme le savent déjà les membres du Comité, le crédit d'impôt pour enfants est sans rapport aucun avec la garde déléguée. Les familles canadiennes peuvent-elles croire que cette mesure a été mise de l'avant par un gouvernement fermement résolu à soutenir les parents qui font les frais de l'éducation de leurs enfants, quand ce même gouvernement a déclenché une attaque générale contre les prestations accordées au titre des enfants? C'est ce gouvernement qui nous a apporté: la désindexation partielle des allocations familiales, la désindexation partielle du crédit d'impôt pour enfants et la diminution de la déduction pour

enfants qu'on pouvait réclamer en faisant sa déclaration d'impôt sur le revenu des particuliers, déduction qui a été convertie en un crédit de 65 $ seulement par enfant et qui n'est que partiellement indexée sur le coût de la vie.

En outre, ce gouvernement n'a pas cessé de répéter qu'il était fermement résolu à offrir des choix aux parents. Une stratégie nationale sur la garde des enfants qui ne tient pas compte des demandes de congé parental et des demandes de congé payé des travailleurs et travailleuses qui ont des responsabilités familiales montre bien clairement que le gouvernement actuel n'est pas décidé à tenir parole.

LE PROGRAMME DE PARTAGE DES COUTS -- PROJET DE LOI C-144

Nous reconnaissons que le gouvernement fédéral doit jouer un rôle de premier plan dans la création du type de services de garde que nous voulons voir implanter au Canada. Parmi les mesures qu'il doit prendre, mentionnons la mise en place d'un soutien financier fédéral pour les services de garde, et ce par la conclusion d'une entente de partage des coûts avec les provinces. Cependant, les ententes de partage des coûts dont il est question dans le projet de loi C-144 ne contribueront pas à la réalisation de l'objectif que nous avons exposé. En réalité, il est peu probable que les dispositions du projet de loi C-144 nous rapprochent du but que le gouvernement a, à maintes reprises, dit verser, soit... d'améliorer l'accessibilité, la disponibilité et la qualité de services de garde.

Pour terminer la présente section de notre mémoire, nous exposerons des façons de structurer le projet de loi C-144 de manière à atteindre nos buts.

A. Objectifs

Le projet de loi C-144 n'établit pas de principes ou d'objectifs nationaux. Bien que son préambule fasse état "... de la nécessité d'améliorer l'accessibilité, la disponibilité et la qualité des services de garde...", il n'est pas fait mention de ces objectifs dans le corps du projet de loi. En l'absence d'une disposition semblable dans le corps du projet de loi proprement dit, les provinces ne sont pas tenues de s'assurer que les contributions fédérales servent à la réalisation des objectifs nationaux, et le gouvernement fédéral n'est pas tenu d'évaluer dans quelle mesure les objectifs nationaux sont atteints. A notre avis, il est essentiel de faire état des objectifs nationaux dans le corps du projet de loi et définir clairement de quelle façon les deux paliers de gouvernement et les Canadiens et Canadiennes peuvent déterminer si ces objectifs seront vraisemblablement atteints. Enfin, nous croyons que "la nécessité d'améliorer l'accessibilité, la disponibilité et la qualité des services de garde" n'est pas un énoncé adéquat des objectifs à atteindre au moyen de l'aide financière fédérale.

En conséquence, nous recommandons instamment d'amender le projet de loi C-144 de façon qu'il contienne:

(i) un énoncé des objectifs nationaux à atteindre au moyen des contributions que le gouvernement fédéral versera pour participer avec les provinces et les municipalités aux coûts des services de garde non parentaux. Cet énoncé devrait figurer dans le corps du projet de loi et prévoir, pour toutes les familles canadiennes qui souhaitent s'en prévaloir, un accès universel à des services de garde d'enfants sans but lucratif, complets et de bonne qualité;

(ii) une disposition visant les accords conclus avec les provinces et stipulant que celles-ci s'engagent à atteindre les objectifs énoncés dans le projet de loi;

(iii) une disposition aux termes de laquelle le ministre de la Santé national et du Bien-être social s'engagerait à évaluer régulièrement la mesure dans laquelle les objectifs de la loi sont atteints. Ces évaluations auraient lieu au moins une fois tous les cinq ans; la première débuterait au plus tard le 31 mars 1993 et s'achèverait au plus tard le 31 mars 1994. Le ministre devrait faire rapport au Parlement des conclusions de ces évaluations afin que les objectifs nationaux soient atteints, toute nouvelle révision de la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada, devrait s'inspirer de ces évaluations.

B. Création de nouvelles places en garderie

La préambule du projet de loi C-144 stipule que le gouvernement entend augmenter, au cours de la période de sept ans se terminant le 31 mars 1995, de 200 000 le nombre de places dans les garderies canadiennes.

Cet objectif est tout à fait insuffisant. Si l'aide fédérale actuellement consentie pour les services de garde d'enfants ne change pas, on peut s'attendre à la création de 300 000 nouvelles places dans les garderies canadiennes agréées d'ici à 1995. Il faudrait toutefois créer 700 000 nouvelles places en garderie pour répondre à environ la moitié des besoins évalués à l'heure actuelle. On peut contester la pertinence des méthodes utilisées pour évaluer le nombre de places actuellement nécessaires, mais on ne saurait nier qu'un objectif de 200 000 places pour les sept prochaines années est une solution dérisoire à un problème gigantesque.

Non seulement le projet de loi est-il assorti d'objectifs ridiculement bas, certaines de ses dispositions limiteront grandement sa contribution au maintien d'un nombre suffisant de places dans les garderies canadiennes agréées. Ainsi:

- après 1995, le gouvernement fédéral ne participera plus au partage des coûts en capital;

- le gouvernement fédéral s'engage à indexer les contributions qu'il consentira à chaque province à compter de 1994-1995 en fonction de l'augmentation de coût de la vie, mais le montant qui sera indexé ne comprend pas les contributions versées cette année-là;

- aux termes des accords fédéraux-provinciaux qui seront conclus, les provinces devront seulement s'efforcer d'atteindre les objectifs de nouvelles places en garderies prévus pour chaque année d'application de l'accord;

- toutes les dépenses provinciales visant les coûts en capital ne seront partagées avec le gouvernement fédéral que dans la mesure où elles ne dépasseront pas la contribution fédérale annuelle maximale prévue dans l'accord conclu entre le gouvernement fédéral et les provinces;

- la contribution fédérale maximale à l'égard des dépenses en capital des provinces et des municipalités ne sera versée qu'à condition que le Parlement prévoie suffisamment de fonds dans ses crédits annuels.

Pour que le gouvernement fédéral prenne un engagement sérieux et à long terme au sujet des places dans les garderies agréées, les ententes de partage des coûts qu'il conclura avec les provinces devraient comprendre:

(i) une disposition prévoyant que le partage des coûts en capital proposé pour la période de 1988 à 1995 se prolongera au-delà de 1995, à moins que la loi ne soit modifiée à l'issue d'un examen ministériel démontrant clairement qu'il existe un nombre suffisant de places dans les garderies canadiennes agréées ou qu'une formule de partage des coûts améliorée s'impose;

(ii) une disposition visant les accords conclus avec les provinces et obligeant ces dernières à respecter les objectifs de nouvelles places prévues dans ces accords;

(iii) la suppression de toutes les mentions concernant les contributions fédérales annuelles maximales et les crédits fédéraux annuels affectés par le Parlement, aux termes du paragraphe 7(1).

Même si l'on modifiait le projet de loi sur le partage des coûts conformément aux modifications proposées ci-dessus, il n'est pas certain que l'on pourrait créer suffisamment de places en garderie. Il se pourrait fort bien que l'on doive envisager l'ajout de deux autres dispositions traitant du partage des coûts en capital pour les années à venir. La première de ces dispositions vise les accords avec les provinces et établirait un niveau minimum d'aide que les provinces devraient consentir pour les coûts en capital engagés par les organismes, aide préalable à la participation du gouvernement fédéral au partage des coûts. La deuxième disposition concerne une formule

améliorée de partage des coûts liés aux dépenses en capital et de fonctionnement engagées pour les places en garderie et les soins des nourrissons et des enfants ayant des besoins particuliers. L'opportunité de ces mesures devrait être évaluée dans le cadre des examens quinquennaux proposés ci-dessus.

C. L'accessibilité

L'accès universel aux places en garderies agréées est limité non seulement par le manque de places, mais aussi par la capacité des parents de payer les frais d'utilisation exigés. A notre avis, l'objectif ultime d'une aide financière fédérale touchant les services de garde d'enfants doit être la suppression des frais d'utilisation. De la même façon que nous avons accepté la responsabilité qui incombe à la société lorsqu'il s'agit de donner à chaque enfant la possibilité de faire des études qui seront payées au moyen des deniers publics, nous devons accepter celle qui lui incombe quant au paiement des coûts des services de garde non parentaux. Nous admettons toutefois qu'il y a peu de chances que les droits d'utilisation soient entièrement supprimés dans l'immédiat. Par conséquent, il est à notre avis essentiel que le gouvernement fédéral continue de résoudre partiellement le problème de l'accessibilité en maintenant l'aide pour les services de garde d'enfants qu'il accorde aux Canadiens et Canadiennes à faible revenu, par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

Une des principales faiblesses du projet de loi C-144, c'est qu'il n'indique pas clairement comment concilier une baisse des frais d'utilisation pour tous les parents et la nécessité de faire en sorte que les Canadiens et Canadiennes à faible revenu ne perdent pas l'aide qu'ils obtiennent actuellement grâce au RAPC.

Aux termes du projet de loi C-144, les provinces pourraient utiliser la totalité des fonds fédéraux de deux façons complètement différentes:

- elles pourraient supprimer les subventions liées aux frais d'utilisation accordées aux parents à faible revenu et augmenter les paiements directs aux organismes agréés, entraînerait peut-être une réduction systématique des frais d'utilisation; ou

- elles pourraient augmenter les subventions concernant les frais d'utilisation consenties aux parents à revenu moyen et modeste et ne rien faire pour réduire, de façon générale, les frais d'utilisation.

A notre avis, le gouvernement fédéral devrait donner des indications plus étoffées sur la façon d'utiliser les fonds qu'il accorde pour les services de garde d'enfants.

Afin d'assurer une rédaction progressive de la participation aux frais de tous les utilisateurs tout en préservant les Canadiens

et Canadiennes à faible revenu des coûts directs des services de garde d'enfants, nous recommandons:

(i) de limiter l'aide financière fédérale consentie aux termes de la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada au partage des coûts en capital et du coût des paiements directs aux organismes agréés;

(ii) de maintenir, jusqu'à ce que les frais d'utilisation soient supprimés, l'aide fédérale actuellement consentie aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, lorsque les provinces et municipalités doivent rembourser les frais d'utilisation exigés des parents à faible revenu;

(iii) d'exiger dans le projet de loi que les accords conclus avec les provinces comprennent un engagement formel garantissant que, d'ici à 1995, le niveau de l'aide financière provinciale et municipale accordé aux organismes agréés sera tel qu'aucun parent ne devra verser des frais d'utilisation représentant plus de 50 % du coût des services, et d'exiger, dans les accords ultérieurs, un engagement formel quant à la suppression de ces frais d'utilisation.

Le projet de loi C-144 garantit simplement que l'aide financière fédérale versée à chaque province après 1995 équivaudra à la contribution fédérale de 1994-1995 (moins la contribution pour

les coûts en capital) indexée sur le coût de la vie. En conséquence, il n'est pas garanti qu'après 1995, le gouvernement fédéral épaulera financièrement les initiatives provinciales qui entraîneront, pour les provinces une augmentation des dépenses touchant les services de garde.

Pour que ces dépenses puissent faire l'objet d'une aide du gouvernement fédéral, nous recommandons:

i) que les dispositions régissant le partage des coûts entre le fédéral et les provinces de 1988 à 1995 demeurent en vigueur après 1995, à moins que la loi ne soit modifiée suivant l'évaluation ministérielle dont il est question plus haut, si celle-ci montre qu'il faut améliorer la formule de partage des coûts.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'assumera les dépenses engagées par les provinces et les municipalités dans les services de garde que dans la mesure où ces dépenses ne dépassent pas les limites des contributions annuelles fédérales prévues dans les accords. Ces contributions annuelles maximales ne peuvent être versées que si elles sont comprises dans les crédits annuels affectés par le Parlement.

Comme nous l'avons souligné plus haut dans notre recommandation relative aux coûts en capital, nous insistons sur la nécessité de supprimer du projet de loi C-144 toute allusion à un maximum de contributions annuelles fédérales et aux crédits annuels

affectés par le Parlement aux termes du paragraphe 7(1) de ce projet de loi.

Si l'on veut que les services de garde se développent au même rythme partout au Canada, il faut également veiller à ce que toutes les provinces aient la capacité financière de tirer parti de l'aide financière du gouvernement fédéral. Nous reconnaissons que le projet de loi C-144 propose des mesures en ce sens mais à notre avis, celles-ci ne suffisent pas.

Nous recommandons par conséquent à votre Comité d'amender comme suit l'alinéa 5(1)(c):

(i) ce sera la quote-part nationale moyenne, et non 70 % de celle-ci, qui servira aux calculs;

(ii) la somme complémentaire sera calculée en fonction de la capacité de payer de la province.

D. <u>Qualité</u>

Même si le projet de loi C-144 ne limite pas l'aide financière que le gouvernement fédéral peut accorder aux provinces et pour les coûts en capital relatifs à des organismes sans but lucratif, il autorise le gouvernement fédéral à rembourser aux provinces des sommes engagées aussi bien dans les organismes sans but lucratif que dans les organismes à but lucratif.

Il est reconnu que les services de garde de bonne qualité exigent un personnel nombreux et ne permettent guère de véritables gains en productivité. On ne peut réaliser de profits qu'en exigeant des frais exorbitants ou en sacrifiant certains prérequis essentiels à la prestation de services de qualité supérieure. Parmi ces prérequis, mentionnons: des groupes de taille limité, un faible rapport enfants/éducateurs-trices, des salaires et conditions de travail acceptables, des éducateurs-trices qui possèdent une excellente formation, une bonne alimentation, et des normes élevées en matière d'hygiène et de sécurité.

Au Canada, l'histoire de l'assurance-maladie et de l'enseignement public ont montré qu'il ne faut pas associer la prestation de services humains essentiels à la recherche du profit. De nombreuses études montrent que dans l'ensemble, les organismes sans but lucratif offrent des soins de qualité supérieure. Nous croyons fermement que le projet de loi C-144 doit favoriser les services de garde sans but lucratif et recommandons par conséquent:

(i) que les dispositions du projet de loi régissant l'octroi de l'aide financière du gouvernement fédéral soient modifiées de sorte que seuls soient remboursés les frais engagés par les provinces et les municipalités dans la prestation de services de garde non parentale par des organismes sans but lucratif.

Comme nous le mentionnons plus haut, nous croyons essentiel que des normes de qualité soient établies en matière de garde d'enfants et que ces normes soient respectées. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a indiqué que les accords préciseront les points sur lesquels les provinces devront fixer des normes et les faire respecter. Nous croyons que les points en question devraient être plus nombreux et figurer dans le texte de loi; nous prions donc le Comité d'amender comme suit la partie du projet de loi qui porte sur les accords:

(i) les provinces seront tenues de mettre en oeuvre des normes concernant le rapport enfants/éducateurs-trices, la taille des groupes, les compétences du personnel, le contenu des programmes, l'alimentation, l'espace physique et la formation du personnel, l'hygiène et la sécurité, et qu'elles soient tenues d'en surveiller l'application et les faire respecter.

E. Responsabilité envers le public

Pour que les mesures prises dans le cadre du projet de loi C-144 soient une plus grande source de responsabilité envers le public, nous recommandons l'ajout des clauses suivantes:

(i) chaque accord s'accompagnera d'une annexe précisant les objectifs et calendriers de la province relativement à la réduction des frais d'utilisation, ainsi que sa politique salariale à l'égard du personnel des services de garde;

(ii) tous les accords provinciaux et leurs annexes seront publiés dans la Gazette du Canada et pourront être obtenus sur demande auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social;

(iii) on procédera aux évaluations ministérielles périodiques proposées précédemment de manière à encourager la participation du public.

RESUME

En terminant, nous voulons affirmer notre conviction que si le gouvernement veut réellement offrir aux enfants canadiens les services de garde de qualité qu'ils-elles méritent, aux femmes l'égalité qu'elles méritent, aux parents et aux enfants l'universalité d'accès qu'ils-elles méritent, et aux éducateurs-trices les salaires, avantages sociaux et conditions de travail qu'ils-elles méritent, sa loi sur le partage des coûts doit éventuellement nous conduire à l'universalité d'accès à des services de garde complets, de qualité supérieure et sans but lucratif.

Nous aimerions résumer les changements fondamentaux qui doivent être apportés pour cela à la loi délimitant les conditions de partager des coûts entre le gouvernement fédéral et les provinces:

1. Le projet de loi doit comprendre l'énoncé des objectifs à réaliser grâce aux contributions que le gouvernement fédéral verse aux provinces et municipalités pour les dépenses engagées dans les services de garde non parentale (c'est-à-dire accès universel à des services de garde complets, de qualité supérieure, et sans but lucratif pour toutes les familles canadiennes qui le souhaitent.

2. Les dispositions d'un projet de loi régissant les accords avec les provinces doivent comprendre les clauses suivantes:

- engagement des provinces à répondre aux objectifs nationaux fixés dans le projet de loi;

- engagement des provinces à offrir le nombre de places prévues dans les accords;

- prise d'un engagement précis visant à ce qu'en 1995, l'aide financière accordée par les provinces et les municipalités aux organismes agréés évitera aux parents de payer des frais d'utilisation représentant plus de 50 % du coût des services offerts, et d'un engagement

visant à éliminer des accords subséquents ces frais d'utilisation;

- obligation, pour les provinces, de fixer des normes concernant le rapport enfants/éducateurs-trices, la taille de groupes, les compétences du personnel, le contenu du programme, l'alimentation, l'espace physique, la formation du personnel, l'hygiène et la sécurité, à surveiller l'application de ces normes et à les faire respecter;

- obligations, pour les provinces de fixer des objectifs et des calendriers relativement à la réduction des frais d'utilisation, et à définir leur politique salariale à l'égard des travailleurs et travailleuses des services de garde;

- publication de tous les accords provinciaux et de leurs annexes dans la Gazette du Canada et possibilité de les obtenir sur demande auprès du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social.

3. Le projet de loi doit comprendre une disposition obligeant le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social à procéder à un examen régulier, au moins une fois tous les cinq ans, du degré de réalisation des objectifs fixés dans la loi. Cette disposition devrait porter que le premier examen sera entrepris au plus tard le 31 mars 1993 et terminé au plus tard le 31 mars 1994. Le ministre devrait être tenu de présenter le

résultat de ces examens au Parlement, et les examens en question devraient servir de base aux révisions ultérieures de la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada, de manière à ce que les objectifs nationaux soient atteints.

4. Les évaluations ministérielles régulières proposées plus haut doivent être réalisées de telle façon qu'elles encouragent la participation du public.

5. Les dispositions du projet de loi régissant l'aide fédérale accordée aux provinces et municipalités pour les dépenses qu'elles engagent dans les services de garde doivent être modifiées comme suit:

- les conditions de partage des coûts entre le fédéral et les provinces de 1988 à 1995 doivent demeurer en vigueur après 1995, à moins que la loi ne soit modifiée suivant une évaluation ministérielle montrant clairement que le nombre requis de places agréées est désormais atteint au Canada ou encore qu'il faut améliorer la formule de partage des coûts;

- toute mention d'une contribution annuelle maximale du gouvernement fédéral doit être supprimée du projet de loi, de même que toute mention des crédits annuels affectés par le Parlement aux termes du paragraphe 7(1);

- l'aide financière du gouvernement fédéral versée dans le cadre de la Loi sur les services de garde d'enfants au Canada ne doit s'appliquer qu'aux coûts en capital et aux paiements directs versés aux organismes agréés;

- le gouvernement fédéral devrait continuer d'aider les provinces et les municipalités à assumer le coût du remboursement des frais d'utilisation aux parents à faible revenu dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, et ce, jusqu'à ce que ces frais soient éliminés;

- les sommes complémentaires prévues à l'alinéa 5(1)(c) qui sont destinées aux provinces recevant de faibles contributions fédérales par habitant, suivant le calcul des dépenses provinciales et municipales, devraient être calculées différemment:

  (1) il faudrait appliquer au calcul la quote-part nationale moyenne, et non 70% de cette quote-part;

  (2) cette somme complémentaire devrait être calculée en fonction de la capacité de payer de la province;

- l'aide financière du gouvernement fédéral ne devrait s'appliquer qu'aux coûts engagés par les provinces et les municipalités dans la prestation de services de garde non parentale par des organismes agréés sans but lucratif.

Avec tous les respects du

CONGRES DU TRAVAIL DU CANADA

Shirley G.E. Carr, présidente

Richard Mercier, secrétaire-trésorier

Dick Martin, vice-président exécutif

Nancy Riche, vice-présidente exécutive

uiepb 225